Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A.

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum

Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A.

Divisi Buku Perguruan Tinggi
PT RajaGrafindo Persada
J A K A R T A

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)

SOEKANTO, Soerjono
Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum/Soerjono Soekanto
—Ed. 1,—Cet. 13.—Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
viii, 78 hlm., 21 cm
Merupakan pidato pengukuhan sebagai guru besar tetap dalam
Sosiologi Hukum pada FHUI tanggal 14 Desember 1983
ISBN 979-421-039-x

1. Penegakan Hukum—Esei, pidato I. Judul
340.11

Hak cipta 1983, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun,
termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

83.0083 RAJ
Prof. Dr. Soerjono Soekanto, S.H., M.A.
FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENEGAKAN HUKUM

Cetakan ke-12, Mei 2013
Cetakan ke-13, Mei 2014

Hak penerbitan pada PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

Desain cover oleh Rahmatika

Dicetak di Fajar Interpratama Mandiri

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Kantor Pusat:
Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16956
Tel/Fax : (021) 84311162 – (021) 84311163
E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id http: // www.rajagrafindo.co.id

Perwakilan:

Jakarta-14240 Jl. Pelepah Asri I Blok QJ 2 No. 4, Kelapa Gading Permai, Jakarta Utara, Telp. (021) 4527823. **Bandung**-40243 Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi Telp. (022) 5206202. **Yogyakarta**-Pondok Soragan Indah Blok A-1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan Bantul, Telp. (0274) 625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok. A No. 9, Telp. (031) 8700819. **Palembang**-30137, Jl. Kumbang III No. 4459 Rt. 78, Kel. Demang Lebar Daun Telp. (0711) 445062. **Pekanbaru**-28294, Perum. De'Diandra Land Blok. C1/01 Jl. Kartama, Marpoyan Damai, Telp. (0761) 65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3 A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. (061) 7871546. **Makassar**-90221, Jl. ST. Alauddin Blok A 9/3, Komp. Perum Bumi Permata Hijau, Telp. (0411) 861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 33 Rt. 9, Telp. (0511) 3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol g. 100/v No. 5b, Denpasar, Bali, Telp. (0361) 8607995

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Kata Pengantar

Naskah ini merupakan pidato pengukuhan sebagai Guru-besar tetap dalam Sosiologi Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, yang diucapkan pada tanggal 14 Desember 1983 yang lalu. Isinya adalah mengenai faktor-faktor pokok yang berperan terhadap proses penegakan hukum. Isinya ditekankan pada identifikasi faktor-faktor tersebut, serta suatu usaha untuk memberikan pemecahan singkat yang masih perlu dikembangkan melalui penelitian-penelitian yang saksama. Isi pidato tersebut lebih banyak tertuju kepada kalangan hukum, akan tetapi mudah-mudahan isinya dapat dicernakan pula oleh kalangan lainnya.

Kepada PT RajaGrafindo Persada diucapan terima kasih atas bantuannya, sehingga naskah ini dapat diterbitkan dan sampai di tangan pembaca.

Jakarta, 14 Desember 1983

Soerjono Soekanto

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Daftar Isi

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

1
Pengantar

Semenjak dilahirkan di dunia, maka manusia telah mempunyai hasrat untuk hidup secara teratur. Hasrat untuk hidup secara teratur tersebut dipunyainya sejak lahir dan selalu berkembang di dalam pergaulan hidupnya. Namun, apa yang dianggap teratur oleh seseorang, belum tentu dianggap teratur juga oleh pihak-pihak lainnya. Oleh karena itu, maka manusia sebagai makhluk yang senantiasa hidup bersama dengan sesamanya, memerlukan perangkat patokan, agar tidak terjadi pertentangan kepentingan sebagai akibat dari pendapat yang berbeda-beda mengenai keteraturan tersebut. Patokan-patokan tersebut, tidak lain merupakan pedoman untuk berperilaku secara pantas, yang sebenarnya merupakan suatu pandangan menilai yang sekaligus merupakan suatu harapan.

Patokan-patokan untuk berperilaku pantas tersebut, kemudian dikenal dengan sebutan norma atau kaidah. Norma atau

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

kaidah tersebut mungkin timbul dari pandangan-pandangan mengenai apa yang dianggap baik atau dianggap buruk, yang lazimnya disebut nilai. Kadangkala, norma atau kaidah tersebut timbul dari pola perilaku manusia (yang ajeg), sebagai suatu abstraksi dari perilaku berulang-ulang yang nyata.

Norma atau kaidah tersebut, untuk selanjutnya mengatur diri pribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kepercayaan dan kesusilaan. Norma atau kaidah kepercayaan bertujuan agar manusia mempunyai kehidupan yang beriman, sedangkan norma atau kaidah kesusilaan bertujuan agar manusia mempunyai hati nurani yang bersih. Di samping itu, maka norma atau kaidah mengatur pula kehidupan antarpribadi manusia, khususnya mengenai bidang-bidang kesopanan dan hukum. Norma atau kaidah kesopanan bertujuan agar manusia mengalami kesenangan atau kenikmatan di dalam pergaulan hidup bersama dengan orang-orang lain. Norma atau kaidah hukum bertujuan agar tercapai kedamaian di dalam kehidupan bersama, di mana kedamaian berarti suatu keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman, atau keserasian antara keterikatan dengan kebebasan. Itulah yang menjadi tujuan hukum, sehingga tugas hukum adalah tidak lain daripada mencapai suatu keserasian antara kepastian hukum dengan kesebandingan hukum.

Kerangka berpikir tersebut, akan dipergunakan sebagai titik

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

tolak untuk membicarakan masalah penegakan hukum, khususnya mengenai faktor-faktor yang mempengaruhinya. Pendekatan utama yang akan dipergunakan adalah pendekatan sosiologi hukum, yang pada hakikatnya juga merupakan cabang ilmu hukum, khususnya ilmu hukum kenyataan. Analisis terhadap faktor-faktor yang mempengaruhi penegakan hukum, akan dilakukan pada pelbagai kasus yang terjadi di Indonesia.

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

2
Penegakan Hukum: Inti dan Artinya

Secara konsepsional, maka inti dan arti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup (Soekanto, 1979). Konsepsi yang mempunyai dasar filosofis tersebut, memerlukan penjelasan lebih lanjut, sehingga akan tampak lebih konkret.

Manusia di dalam pergaulan hidup, pada dasarnya mempunyai pandangan-pandangan tertentu mengenai apa yang baik dan apa yang buruk. Pandangan-pandangan tersebut senantiasa terwujud di dalam pasangan-pasangan tertentu, misalnya, ada pasangan nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman, pasangan nilai kepentingan umum dengan nilai kepentingan pribadi, pasangan

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

nilai kelestarian dengan nilai inovatisme, dan seterusnya. Di dalam penegakan hukum, pasangan nilai-nilai tersebut perlu diserasikan; umpamanya, perlu penyerasian antara nilai ketertiban dengan nilai ketenteraman. Sebab, nilai ketertiban bertitik tolak pada keterikatan, sedangkan nilai ketenteraman titik tolaknya adalah kebebasan. Di dalam kehidupannya, maka manusia memerlukan keterikatan maupun kebebasan di dalam wujud yang serasi. Apakah hal itu sudah cukup?

Pasangan nilai-nilai yang telah diserasikan tersebut, memerlukan penjabaran secara lebih konkret lagi, oleh karena nilai-nilai lazimnya bersifat abstrak. Penjabaran secara lebih konkret terjadi di dalam bentuk kaidah-kaidah, dalam hal ini kaidah-kaidah hukum, yang mungkin berisikan suruhan, larangan atau kebolehan. Di dalam bidang hukum tata negara Indonesia, misalnya, terdapat kaidah-kaidah tersebut yang berisikan suruhan atau perintah untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu, atau tidak melakukannya. Di dalam kebanyakan kaidah hukum pidana tercantum larangan-larangan untuk melakukan perbuatan-perbuatan tertentu, sedangkan di dalam bidang hukum perdata ada kaidah-kaidah yang berisikan kebolehan-kebolehan.

Kaidah-kaidah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, atau yang seharusnya. Perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara, dan mempertahankan keda-

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

maian. Demikianlah konkretisasi daripada penegakan hukum secara konsepsional.

Penegakan hukum sebagai suatu proses, pada hakikatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mempunyai unsur penilaian pribadi (Wayne La-Favre 1964). Dengan mengutip pendapat Roscoe Pound, maka LaFavre menyatakan, bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit).

Atas dasar uraian tersebut dapatlah dikatakan, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin terjadi, apabila ada ketidakserasian antara "tritunggal" nilai, kaidah dan pola perilaku. Gangguan tersebut terjadi apabila terjadi ketidakserasian antara nilai-nilai yang berpasangan, yang menjelma di dalam kaidah-kaidah yang bersimpang siur, dan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu kedamaian pergaulan hidup.

Oleh karena itu dapatlah dikatakan, bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, sehingga pengertian *law enforcement* begitu populer. Selain itu, ada kecenderungan yang kuat untuk mengartikan penegakan hukum sebagai pelaksanaan keputusan-keputusan hakim. Perlu dicatat, bahwa pendapat-pendapat yang agak sempit tersebut mempunyai kelemah-

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

an-kelemahan, apabila pelaksanaan perundang-undangan atau keputusan-keputusan hakim tersebut malahan mengganggu kedamaian di dalam pergaulan hidup.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut, adalah sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalam tulisan ini akan dibatasi pada undang-undang saja.
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
5. Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolok ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Dengan demikian, maka kelima faktor tersebut akan dibahas di sini, dengan cara mengetengahkan contoh-contoh yang diambil dari kehidupan masyarakat Indonesia.

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

3
Undang-undang

Di dalam tulisan ini, maka yang diartikan dengan undang-undang dalam arti materiel adalah (Purba-caraka & Soerjono Soekanto, 1979) peraturan tertulis yang berlaku umum dan dibuat oleh Penguasa Pusat maupun Daerah yang sah. Dengan demikian, maka undang-undang dalam materiel (selanjutnya disebut undang-undang) mencakup:

1. Peraturan Pusat yang berlaku untuk semua warga negara atau suatu golongan tertentu saja maupun yang berlaku umum di sebagian wilayah negara.
2. Peraturan setempat yang hanya berlaku di suatu tempat atau daerah saja.

Mengenai berlakunya undang-undang tersebut, terdapat beberapa asas yang tujuannya adalah agar undang-undang tersebut mempunyai dampak yang positif. Artinya, supaya

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

undang-undang tersebut mencapai tujuannya, sehingga efektif. Asas-asas tersebut antara lain (Purbacaraka & Soerjono Soekanto 1979):

1. Undang-undang tidak berlaku surut; artinya, undang-undang hanya boleh diterapkan terhadap peristiwa yang disebut di dalam undang-undang tersebut, serta terjadi setelah undang-undang itu dinyatakan berlaku.
2. Undang-undang yang dibuat oleh Penguasa yang lebih tinggi, mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula.
3. Undang-undang yang bersifat khusus menyampingkan undang-undang yang bersifat umum, apabila pembuatnya sama. Artinya, terhadap peristiwa khusus wajib diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa itu, walaupun bagi peristiwa khusus tersebut dapat pula diperlakukan undang-undang yang menyebutkan peristiwa yang lebih luas ataupun lebih umum, yang juga dapat mencakup peristiwa khusus tersebut.
4. Undang-undang yang berlaku belakangan, membatalkan undang-undang yang berlaku terdahulu. Artinya, undang-undang lain yang lebih dahulu berlaku di mana diatur mengenai suatu hal tertentu, tidak berlaku lagi apabila ada undang-undang baru yang berlaku belakangan yang mengatur pula hal tertentu tersebut, akan tetapi makna atau tujuannya berlainan atau berlawanan dengan

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

undang-undang lama tersebut.

5. Undang-undang tidak dapat diganggu gugat.
6. Undang-undang merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiel bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat undang-undang tidak sewenang-wenang atau supaya undang-undang tersebut tidak menjadi huruf mati, maka perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain:
    a. Keterbukaan di dalam proses pembuatan Undang-Undang (A.M. Bos tanpa tahun).
    b. Pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu, melalui cara-cara:
        1. Penguasa setempat mengundang mereka yang berminat untuk menghadiri suatu pembicaraan mengenai peraturan tertentu yang akan dibuat.
        2. Suatu Departemen tertentu, mengundang organisasi-organisasi tertentu untuk memberikan masukan bagi suatu rancangan undang-undang yang sedang disusun.
        3. Acara dengar pendapat di Dewan Perwakilan Rakyat.
        4. Pembentukan kelompok-kelompok penasihat yang

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

terdiri dari tokoh-tokoh atau ahli-ahli terkemuka.

Untuk memperjelas asas-asas tersebut, akan dicoba untuk menerapkan salah satu asas tersebut terhadap undang-undang yang berlaku. Di dalam asas pertama dinyatakan, bahwa undang-undang tidak berlaku surut, padahal di dalam pasal 284 ayat 1 KUHAP dinyatakan, bahwa

> "Terhadap perkara yang ada sebelum undang-undang ini diundangkan, sejauh mungkin diberlakukan ketentuan undang-undang ini';

Pasal tersebut yang di dalam penjelasannya dinyatakan "cukup jelas", membuka kemungkinan untuk menyimpang dari asas bahwa undang-undang tidak berlaku surut.

Suatu masalah lain yang dijumpai di dalam undang-undang adalah adanya pelbagai undang-undang yang belum juga mempunyai peraturan pelaksanaan, padahal di dalam undang-undang tersebut diperintahkan demikian. Suatu contoh yang nyata adalah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1965 tentang LaluLintas dan Angkutan Jalan Raya. Memang di dalam pasal 36 dari undang-undang tersebut dinyatakan bahwa

> "Peraturan-peraturan pelaksanaan yang berlaku sekarang tetap berlaku hingga diubah dengan peraturan-peraturan berdasarkan undang-undang ini"

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

Padahal di dalam undang-undang itu sendiri diperintahkan agar beberapa hal diatur secara khusus di dalam Peraturan Pemerintah, yang hingga dewasa ini belum juga ada. Hal-hal tersebut mencakup:

1. Kecepatan maksimal bagi beberapa macam kendaraan (pasal 3 ayat 1).
2. Perlombaan dan pacuan di jalan (pasal 4 ayat 2).
3. Surat Izin Mengemudi (pasal 7 ayat 1 dan 2).
4. Cara belajar dan memberikan pelajaran mengemudi kendaraan bermotor (pasal 8 ayat 2).
5. Jam mengemudi bagi pengemudi kendaraan motor umum (pasal 9).
6. Surat nomor kendaraan dan surat coba kendaraan (pasal 10 ayat 4).
7. Pengujian kendaraan dan pengecualiannya (pasal 11 ayat 1 dan ayat 4).
8. Pengangkutan orang bagi keperluan pariwisata (pasal 20).
9. Hak dan kewajiban pengusaha kendaraan umum, pegawainya, maupun penumpang (pasal 25 ayat 2 dan ayat 3).
10. Persyaratan, permohonan, pemberian, penolakan dan perubahan izin usaha angkutan orang dan barang serta bengkel umum (pasal 29 ayat 1).

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

11. Pejabat penyidik (pasal 35 ayat 1)
12. Pengecualian bagi kendaraan Angkatan Bersenjata dan lain-lain (pasal 38, a-b-c).

Tidak adanya peraturan pelaksanaan sebagaimana diperintahkan tersebut, akan mengganggu keserasian antara ketertiban dengan ketenteraman di bidang lalu lintas dan angkutan jalan raya, yang sangat merugikan petugas maupun para pemakai jalan raya yang biasanya menjadi "korban". Tidak adanya peraturan pelaksanaan sebagaimana diperintahkan oleh undang-undang, kadang-kadang diatasi dengan jalan mengeluarkan peraturan pelaksanaan yang derajatnya jauh lebih rendah dari apa yang diatur di dalam undang-undang. Suatu contoh adalah Keputusan Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor Dd. 1/2/22/1972 tentang Persyaratan dan Ketentuan-Ketentuan Lain Untuk Mengusahakan Sekolah Mengemudi Kendaraan Bermotor Dalam Wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, yang ditetapkan pada tanggal 22 Mei 1972 dan diumumkan di dalam Lembaran Daerah 1972 Nomor 50. Di dalam pasal 8 ayat 2 Undang-Undang Nomor 3 tahun 1965 yang mengatur soal itu ditegaskan, bahwa peraturannya adalah Peraturan Pemerintah.

Persoalan lain yang mungkin timbul di dalam undang-undang, adalah ketidakjelasan di dalam kata-kata yang dipergunakan di dalam perumusan pasal-pasal tertentu. Kemungkinan hal itu disebabkan karena penggunaan kata-kata yang

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com

artinya dapat ditafsirkan secara luas sekali, atau karena soal terjemahan dari bahasa asing (Belanda) yang kurang tepat. Ketidakjelasan arti dapat dijumpai, misalnya, pada pasal 8 ayat 1 Undang-Undang Nomor 9 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Kesehatan, yang berbunyi, sebagai berikut:

> "Pemerintah mengusahakan pengobatan dan perawatan untuk masyarakat di seluruh wilayah Indonesia secara merata, agar tiap-tiap orang sakit dapat memperoleh pengobatan dan perawatan dengan biaya yang seringan-ringannya"

Apakah yang sebenarnya diartikan dengan "biaya yang seringan-ringannya"? Kata *goed* (bahasa Belanda) yang banyak dijumpai di dalam Wetboek van Strafrecht yang kemudian diterjemahkan secara tidak resmi ke dalam bahasa Indonesia (Kitab Undang-Undang Hukum Pidana), seringkali diterjemahkan dengan kata "barang". Apakah terjemahan tersebut sudah tepat, oleh karena tenaga listrik umpamanya, yang tidak tergolong "barang" termasuk pengertian "*goed*" tersebut.

Dengan demikian dapatlah ditarik suatu kesimpulan sementara, bahwa gangguan terhadap penegakan hukum yang berasal dari undang-undang mungkin disebabkan, karena:

1. Tidak diikutinya asas-asas berlakunya undang-undang,
2. Belum adanya peraturan pelaksanaan yang sangat dibutuhkan

Versi Pdf Lengkapnya di ipusnas.com